

Kostnader som begränsar möjligheterna att bygga småhus

Delredovisning 3 i Uppdrag att verka för ökat
småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse

November 2025



Egnahemskommissionären

Foto: Henrik Tufvesson



Regeringskansliet

Kostnader som begränsar möjligheterna att bygga småhus

Delredovisning 3 i Uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse

Sammanfattning

I denna delredovisning studeras om det finns omotiverade eller oskäligen kostnader som begränsar möjligheterna att bygga småhus i Sverige.

När det gäller taxor och avgifter är det uppenbart att det finns betydande problem i såväl stat som kommun. I princip samtliga myndighetsrelaterade taxor och avgifter på bygg- och bostadsområdet stiger trendmässigt på ett anmärkningsvärt sätt. Jag delar de slutsatser som tidigare dragits av Riksrevisionen och Statskontoret. Orsaken är ett generellt incitamentsproblem. En central policy slutsats är att konstruktionen med att en myndighet tillhandhåller en monopoltjänst, själv bestämmer taxan och får behålla intäkterna själv är olämplig. Det tar bort incitamenten till effektivisering av verksamheten och kan förväntas leda till höga och stigande taxor. Samtidigt kan konstateras att den politiska styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet är bristfällig. Riksrevisionen och Statskontoret granskar de statliga myndigheternas produktivitet och kostnadsutveckling. Jag har i denna delredovisning kompletterat med ett fokus även på kommunernas taxor och avgifters utveckling på bygg- och bostadsområdet. Viktigt att notera utifrån Egnahemskommissionärens uppdrag är att kommunala taxor på bygg- och bostadsområdet kännetecknas av just denna konstruktion.

Jag ställer mig också i likhet med Riksrevisionen och Statskontoret frågande till varför statlig avgiftsfinansierad verksamhet är undantagen från det så kallade produktivitetsavdraget. Detta försvagar ytterligare incitamenten att effektivisera verksamheten. Därutöver kan konstateras att medan det på det statliga området finns flera kontrollorgan som genomför oberoende effektivitetsgranskningar saknas detta på det kommunala området trots att verksamheten är mångdubbelt större.

Sammantaget förefaller de stora kostnadshöjningarna både för att bygga och bo i småhus genom offentligreglerade taxor vara ett betydande samhällsekonomiskt problem som särskilt motverkar småhusbyggandet.

Vad gäller skatter ingår i mitt uppdrag att belysa betydelsen av befintliga statliga stöd och skattevillkor för beslut om att bygga och förvärva småhus. Jag noterar att stämpelskatternas utformning har en direkt negativ effekt på nyproduktionen av småhus. Ett slopande av dessa som kan finansieras, förbättrar den samhällsekonomiska effektiviteten och samtidigt öka småhusbyggandet. Stämpelskatternas utformning bör därför studeras vidare i ett annat sammanhang.

När det gäller byggkostnaderna för att uppföra småhus har jag inte funnit att småhusbyggande skulle ha några särskilda problem utöver de generella som gett Sverige bland EU:s högsta byggkostnader. Däremot är min bedömning att kostnaderna ökar påtagligt genom kommunernas agerande. Den systematiska underproduktionen av byggrätter och den stora bristen på byggklar mark för småhus i områden där en god efterfrågan finns driver upp priserna på nyproducerade småhus genom att markkostnaderna blir höga. Mycket talar också för att planprocessens komplicerade regelverk fördyrar. Men mycket talar också för att det är det sätt på vilket bland annat kommunerna och länsstyrelser tillämpar regelverken som utgör ett stort problem. Flera utredningar indikerar också att de indirekta effekterna i form av minskad konkurrens och negativa effekter på marknadens funktionssätt kan vara ett minst lika stort problem för samhället som de direkta kostnadshöjningarna genom stigande tomtpriser och kostnaderna för att hantera planprocessen och olika tidsfördröjningar.

Inledning

I maj 2024 tillsatte regeringen en Egnahemskommissionär vars uppdrag är att verka för ökat småhusbyggande. Till Egnahemskommissionär utsågs Stefan Attefall.

Egnahemskommissionären ska dels analysera och klarlägga orsakerna till småhusens låga andel av nyproduktionen av bostäder, dels aktivt arbeta för att de parter som bedöms ha möjlighet att bidra till ett ökat småhusbyggande gör det. I uppdraget ingår också att verka för en ny egnahemsrörelse och att nya trädgårdsstäder anläggs.

I den första delredovisningen som Egnahemskommissionären lämnade till regeringen i november 2024 listades ett antal faktorer som kan begränsa småhusbyggandet.¹ I en efterföljande serie med delredovisningar görs avgränsande analyser av dessa faktorer och eventuella förslag på tänkbara lösningar läggs fram.

I den andra delredovisningen som presenterades i juni 2025 analyserades situationen för småhusbyggandet relaterat till bland annat de bostadspolitiska målen och internationella jämförelser.²

”Kostnader som begränsar möjligheterna att bygga småhus” är den tredje delredovisningen i serien. Ytterligare delredovisningar kommer att presenteras löpande fram till januari 2027 då uppdraget ska slutredovisas skriftligt.

Egnahemskommissionären, november 2025.

Stefan Attefall

¹ Uppdrag att verka för ökat småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse, Delredovisning av LI2024:C, november 2024, Egnahemskommissionären

² Situationen för småhusbyggandet i Sverige, Delredovisning 2, juni 2025, Egnahemskommissionären

Kostnader som begränsar möjligheterna att bygga småhus

En fråga som många lyft i dialogen med Egnahemskommissionären är att det finns kostnader som begränsar möjligheterna att bygga småhus. Min utgångspunkt i denna fråga är att undersöka om det finns kostnader som kan anses omotiverade eller oskäligen och som på ett särskilt sätt drabbar småhusbyggandet. Att det till exempel är samma mervärdesskatt på byggmaterial som på andra varor eller samma skatt på företag i byggsektorn som i andra sektorer är inget hinder för småhusbyggandet som är relevant ur detta perspektiv. Nedan delas analysen upp i tre områden:

- Myndighetsrelaterade taxor och avgifter
- Skatter
- Produktions- och byggkostnader

Myndighetsrelaterade taxor och avgifter

Boendekostnader

Den så kallade Nils Holgerssonrapporten³ följer sedan 1996 årligen fastighetsägarens kostnader för värme, varmvatten, vatten och avlopp, el och renhållning. Bakom rapporten står Bostadsrätterna, Fastighetsägarna, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Riksbyggen och Sveriges Allmännyttan.

En indikation på betydelsen av dessa kostnader är att taxorna utgör ungefär en tredjedel av de totala boendekostnaderna för boende i flerbostadshus och har i rapporten beräknats att uppgå till cirka 50 miljarder kronor. I Sverige utgör andelen bostäder i småhus cirka 40 procent. Då småhusen har större bostäder och hushållen utgörs av fler personer är förbrukningen per bostad högre i småhus än i flerbostadshus. Det innebär att totalkostnaden torde uppgå till i storleksordningen 100 miljarder kronor för alla svenska hushåll.

Diagrammen nedan är hämtade från Nils Holgerssonundersökningarna och visar två olika tidsperioder, 1996–2022 och 2000–2024. Notera att vissa

³ Nils Holgerssonundersökningen

kostnadsslag inte startar 1996 utan senare, vilket därmed ger ett lägre totalt utfall för dessa.

Diagram 1. Boenderelaterade taxor och avgifter 1996–2022.
Utvecklingen av fjärrvärme, el, vatten och avfallshämtning samt KPI

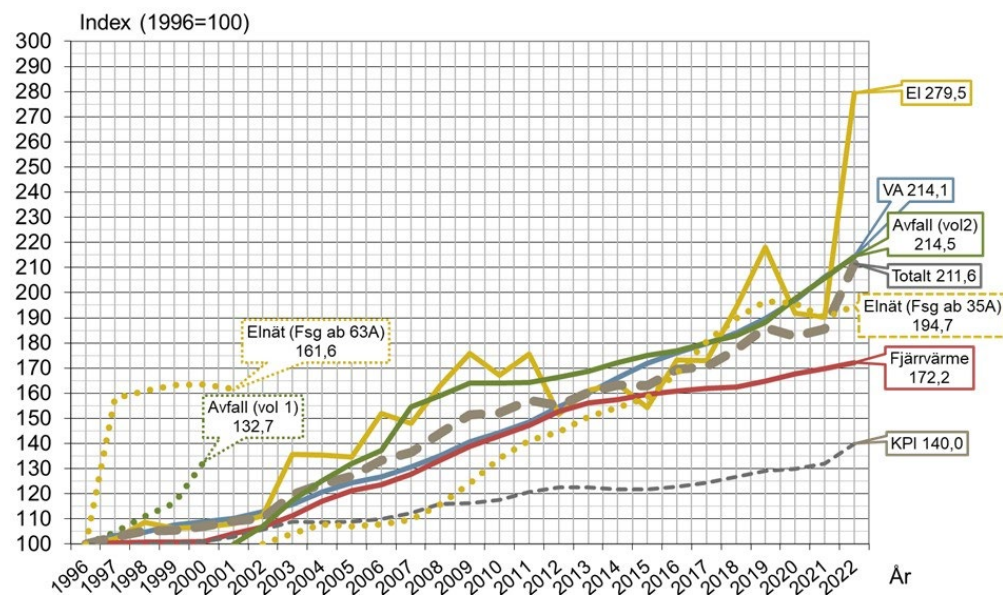
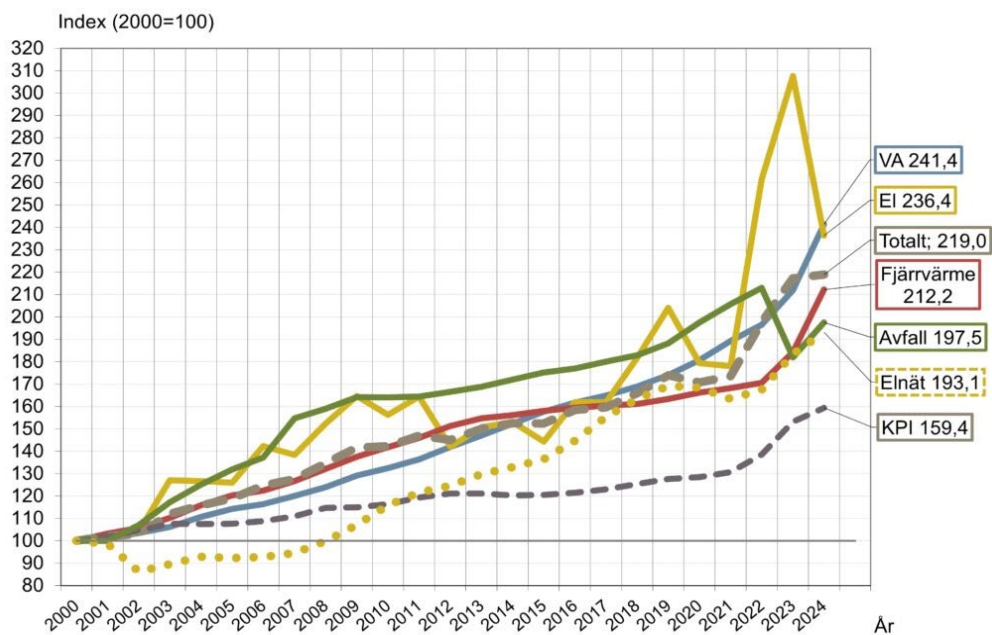


Diagram 2. Boenderelaterade taxor och avgifter 2000–2024.
Utvecklingen av fjärrvärme, el, vatten och avfallshämtning samt KPI



Källa: Nils Holgerssonundersökningen

För perioden 1996–2022 har KPI ökat 40 procent medan taxorna i undersökningen ökat över 110 procent, alltså mer än dubbelt så mycket. Kostnadsökningen för varje enskild nytthet har tidigare, under tidsperioden 2013–2018, legat relativt väl samlat mellan 60–80 procent. Denna redovisning visar på en spridning i slutet av mätperioden på mellan 70–180 procent. Det är främst beroende på elkostnaden och då i första hand elhandelspriset. Undantas de sista extrema åren av elhandelsprisutvecklingen är det taxorna för VA och avfall som ökat mest sedan 1996.

Perioden 2000–2024 har KPI ökat ca 60 procent och taxorna i genomsnitt över 120 procent. De senaste åren är svårare att analysera ur ett långsiktigt perspektiv eftersom elpriserna fluktuerat kraftigt och KPI stigit markant av orsaker som får betraktas som tillfälliga ur mitt perspektiv. Men de sammanslagna kostnaderna för de boenderelaterade taxor som mäts i Nils Holgerssonundersökningen (fjärrvärme, elnät, avfall, vatten och avlopp) har ökat med 13 procent under det senaste året (2024) samtidigt som KPI endast steg med 4 procent.

I den senaste Nils Holgerssonrapporten för 2024 konstateras att prisökningarna i Sveriges kommuner för VA, avfall, fjärrvärme och elnät aldrig varit så stora och att det alltså är anmärkningsvärt stora prisskillnader mellan leverantörerna i landets kommuner.

Just VA-taxan var en taxa som ökade kraftigt 2024 i ett antal kommuner; Danderyd höjde taxan med 63 procent och Håbo, Heby, Solna och Kungsör med runt 50 procent. Men även övriga taxor höjs. I till exempel Stockholm stad höjdes VA-taxan med 25 procent, avfallstaxan med 24 procent och fjärrvärmetaxan med 12 procent för 2024.

Stockholms stad har även efter 2024 fortsatt att höja sin vattentaxa, 12 procent för 2025, och nyligen gjordes en avisering av en ytterligare höjning med 12 procent även för 2026. Stockholms stad hänvisar till krav på ökad beredskap mot klimatförändringarnas effekter, nya investeringar i reningsverk i kombination med återinvesteringar till följd av eftersatt underhåll av ledningsnätet och att taxorna följer självkostnadsprincipen.

Fastighetsägarna Sverige framhåller i sitt nyligen lämnade remissvar till utredningen Ökad va-beredskap⁴ att kostnaderna för eftersatt underhåll och

⁴ SOU 2024:82 Ökad va-beredskap

ökad VA-beredskap inte får vältras över på fastighetsägare. De anser att det strider mot självkostnadsprincipen att dagens brukare ska betala för långvarig politisk passivitet och tidigare beslut om att inte investera i VA-näten.

I princip samtliga myndighetsrelaterade taxor och avgifter på bostadsområdet kan alltså konstateras stiga trendmässigt på ett anmärkningsvärt sätt. I några fall kan det finnas acceptabla förklaringar som till exempel ökade lagkrav som höjer kostnaderna. Men det finns inga sådana faktorer som kan förklara varför alla offentliga monopoltaxor stiger kraftigt och mer än den generella prisutvecklingen. Det mesta tyder på att det är ett generellt systemfel som inte bör analyseras enbart taxa för taxa.

Energianvändningen för uppvärmning och varmvatten i småhus är huvudsakligen el (52 procent), biobränsle (29 procent) eller fjärrvärme (17 procent).⁵ Detta innebär att både fjärrvärmekostnaderna och elnätstaxorna är relevanta att analysera även gällande småhussektorn.

Två särskilda områden med viss reglering är fjärrvärmekostnader och elnätstaxor. Till följd av att fjärrvärmelagen infördes inrättades Fjärrvärmenämnden den 1 juli 2008. Fjärrvärmenämnden är en självständig organisatorisk enhet inom Energimyndigheten. Fjärrvärmenämnden kan gå in och medla då fjärrvärmekunden inte kommer överens med sitt fjärrvärmeföretag. En medling vid nämnden syftar till att hjälpa tvistande parter att komma överens om ett avtalsvillkor och att fjärrvärmekunden ska få insyn i de förhållanden som har betydelse för innehållet i villkoren för fjärrvärme. En medling syftar också till att överbrygga det kunskapsövertag som fjärrvärmeföretag har i förhållande till kunden. Nämnden har dock inga befogenheter att pröva skäligheten i företagens (pris)villkor och kan inte fatta några bindande beslut som ett företag eller en kund måste följa.

Ansökningsavgiften för medling är 500 kronor för konsumenter och 1 000 kronor för övriga. Innan en medling kan bli aktuellt måste en förhandling ha genomförts. Kunden har rätt att begära förhandling med fjärrvärmeföretaget avseende fjärrvärmepriset eller kapaciteten hos en anslutning till fjärrvärmeverksamheten. Detta regleras i fjärrvärmelagen som Energimarknadsinspektionen har tillsynsansvaret för. Om en förhandling mellan ett fjärrvärmeföretag och en fjärrvärmekund inte leder till någon

⁵ Energistatistik för småhus 2024, Energimyndigheten 2025.

överenskommelse om villkor för fjärrvärme, har fjärrvärmeföretaget eller fjärrvärmekunden rätten att ansöka om medling hos Fjärrvärmenämnden.

Energimyndigheten har på uppdrag från regeringen utvärderat Fjärrvärmenämndens funktion och ändamålsenlighet⁶. Energimyndigheten konstaterar att det har blivit tydligt att nämnden i dess nuvarande form inte är ändamålsenlig. Den anses heller inte kunna bidra till ett ökat förtroende mellan marknadens aktörer och inte heller stärka kundernas position gentemot fjärrvärmeföretagen. Energimyndighetens förslag är därför i första hand att Fjärrvärmenämnden i dess nuvarande form ska läggas ned. Om Regeringen ändå anser att Fjärrvärmenämnden ska finnas kvar anser Energimyndigheten att ett antal åtgärder behöver genomföras för att förbättra nämndens funktion.

Vad gäller elnätstaxorna beslutar Energimarknadsinspektionen hur stora nätägarnas intäkter får vara, för fyra år i taget. De beslutar om en intäktsram för varje elnätsföretag. Sedan är det upp till varje enskilt elnätsföretag att besluta om sina avgifter, så länge de håller sig inom sin intäktsram.

Regeringen skriver i budgetpropositionen för år 2026 att en välfungerande nätreglering är en förutsättning för att utbyggnaden av el- och gasnäten ska vara samhällsekonomiskt effektiv.⁷ Det är viktigt att kundernas avgifter är skäliga samtidigt som nätföretagen har förutsättningar att genomföra omfattande investeringar i näten. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition om regelverket för framtidens el- och gasnät.

Det finns alltså två inriktningar att motverka de prishöjningar som kan befaras följa av monopolsituationen inom fjärrvärme och elnät. Ökad transparens och en form av prisreglering i form av intäktstak. Båda dessa inriktningar har dock mötts av kritik från både myndigheter och branschorganisationer på grund av de mycket stora pris- och avgiftsökningarna på fjärrvärme och elnät och att regleringarna därmed brister i konsumentskyddet.

Från flera håll har framförts till Egnahemskommissionären att de kraftiga kostnadsökningarna för att bo och bygga bostäder som detta skapar är ett viktigt problem som dessutom särskilt påverkar småhusbyggandet negativt.

⁶ Utvärdering av Fjärrvärmenämndens funktion – RB10, ER 2024:19, Energimyndigheten

⁷ Proposition 2025/26:1, UO21 Energi.

Vid nyproduktion av ett småhus bärs alla kostnader av ett enskilt hushåll. Olika taxor och avgifter kan som redovisats ovan utgöra en tredjedel av boendekostnaderna och det finns uppgifter som visar att taxor och avgifter också kan uppgå till en betydande andel av nyproduktionskostnaden (exklusive mark). För enskilda hushåll har dessa kostnader en stor påverkan på möjligheterna att efterfråga ett boende i småhus.

Byggherrekostnader

Undersökningarna från KTH⁸ av de kommunala byggherrekostnaderna⁹ visar att även dessa stiger snabbare än KPI och över tid har gett markant ökade byggkostnader. Mellan 1990 och 2015 steg tjänsteprisindex med 70 procent. De kommunala byggherretaxorna fyrdubblades under samma period. Mellan 2015 och 2020 steg tjänsteprisindex 7 procent, medan byggherrekostnaderna steg 17 procent¹⁰. Den senaste publicerade KTH-studien¹¹, som följer utvecklingen för 2020–2021, visar på att den oroande avgiftsspiralen fortsätter. Medan tjänsteprisindex ökade med 0,7 procent ökade plan- och bygglovsavgifterna med 2,7 procent och VA-anslutningsavgifterna med 3,6 procent. Rapporten noterar stora skillnader både mellan och inom län i kommunernas prissättning. Runt om i landet skiljer det uppemot 100 000 kronor för samma avgifter mellan de studerade kommunerna. Inför kommande år larmas nu om en accelererande takt i avgiftshöjningarna.

Den fjärde KTH-studien i denna rapportserie från TMF, som ännu inte är publicerad, visar i en uppföljning för åren 2021–2024 att byggherrekostnaderna stigit 15–30 procent medan det jämförbara tjänsteprisindexet stigit 11 procent. Ett extremvärde är elnätsanslutningsavgifterna som ökat 67 procent.

I en studie gjord av Villaägarna¹² redovisas kostnaden för att söka ett bygglov för en planenlig villa i samtliga Sveriges 290 kommuner. Kostnaden för bygglov ska byggas på självkostnadsprincipen. Byggnadsnämndens

⁸ Byggherrekostnadernas utveckling 1990–2015, Alexander Dratos och Hans Lind, KTH, rapport TMF 2015.

⁹ I KTH:s rapporter om byggherrekostnader fokuseras på kommunala plan- och bygglovsavgifter, anslutningsavgifter för vatten, avlopp samt el. I byggherrekostnader kan även inräknas olika skatter och kostnader för det egna arbetet som byggherren lägger ner, men dessa kostnader behandlas inte i KTH:s rapporter.

¹⁰ Byggherrekostnadernas utveckling 2015–2020, Birger Axelsson, KTH, rapport TMF 2020

¹¹ Byggherrekostnadernas utveckling 2020–2021, Birger Axelsson, KTH, rapport TMF 2021

¹² Bygglövs-kostnader, Avgiften för en planenlig villa i Sveriges kommuner, Villaägarnas Riksförbund 2025

verksamhet i kommunerna regleras i 12 kap. PBL. Av 10 § framgår att en avgift inte får överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handling som avgiften avser. Självkostnadsprincipen söker innefatta det totala avgiftsuttaget för en verksamhet där olika direkta och indirekta kostnader inkluderas. Kommunerna utformar i de flesta fall sina taxor utifrån två olika taxemallar, SKL 2011, som löpande uppdateras med prisbasbeloppet, och SKR 2014 som kontinuerligt uppdateras. I större städer är det vanligare att de utformar sin egen taxa och inte använder sig av dessa taxemodeller. I redovisningen nedan framgår att storstäderna och deras kranskommuner har de högsta avgifterna.

Tabell 1. De tio dyraste respektive tio billigaste kommunerna för bygglov

<i>Kommun</i>	<i>Kostnad</i>	<i>Kommun</i>	<i>Kostnad</i>
Sundbyberg	60 368 kr	Åtvidaberg	17 271 kr
Stockholm	50 020 kr	Vansbro	17 575 kr
Möndal	49 980 kr	Staffanstorps	18 816 kr
Haninge	47 947 kr	Övertorneå	19 057 kr
Vaxholm	44 050 kr	Örkellunga	19 338 kr
Täby	43 900 kr	Arvidsjaur	19 369 kr
Partille	43 470 kr	Östhammar	19 568 kr
Kävlinge	42 873 kr	Gnesta	19 568 kr
Strängnäs	42 340 kr	Värnamo	19 568 kr
Malmö	42 182 kr	Skinnskatteberg	19 568 kr

Källa: Villaägarna.

Kostnaden för bygglov i Sveriges kommuner är för en planenlig villa i genomsnitt 28 369 kr men varierar mycket kraftigt, från som lägst 17 271 kr till som högst 60 368 kr. I rapporten från Villaägarna konstateras att den stora variationen i avgiftsnivåer väcker frågor om kommunerna verkligen följer självkostnadsprincipen, eller om vissa gör vinst respektive förlust på sin bygglovshantering.

Självkostnadsprincipen

Priserna på de myndighetsrelaterade taxorna och avgifterna regleras i teorin via den så kallade självkostnadsprincipen till vad kostnaderna är.

Självkostnadsprincipen saknar en tydlig definition av vilka kostnader som bör ingå i självkostnaden för olika verksamheters taxor och avgifter, vilket medför bristande incitament till kostnadskontroll. Vidare ger avsaknaden av en definition bristande transparens för kunderna om vad de faktiskt betalar för och svårigheter att jämföra olika taxor och avgifter.

Om självkostnadsprincipen tillämpas är alltså produktivitetsutvecklingen negativ eftersom kostnaderna stiger reallt. Alternativet är att självkostnadsprincipen inte tillämpas utan taxorna höjs godtyckligt, vilket är att betrakta som olagligt agerande. Det troliga är att det är produktiviteten och kostnadskontrollen som är svag i offentlig monopolverksamhet med fri taxesättning. Detta har granskats av Riksrevisionen och Statskontoret. Deras rapporter stöder bedömningen att problemet är ett generellt incitamentsproblem. En central policyslutsats i flera av deras granskningar¹³ av statlig avgiftsfinansierad verksamhet är att konstruktionen med att en myndighet tillhandhåller en monopol tjänst, själv bestämmer taxan och får behålla intäkterna själv är olämplig. Det tar bort incitamenten till effektivisering av verksamheten och kan förväntas leda till höga och stigande taxor. Även i proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag varnas för detta.

Ett område med koppling till småhusbyggandet som särskilt granskats är Lantmäteriets verksamhet¹⁴. Riksrevisionen fann i sin granskning mycket stora kostnadshöjningar under lång tid. De uttalade stark kritik mot avgiftsmodellen där myndigheten är monopolist, får bestämma taxan själv och behålla intäkterna. Detta menade Riksrevisionen skapar incitament för svag produktivitetsutveckling med höga och stigande kostnader.

Viktigt att notera utifrån bygg- och boendeperspektivet är att samtliga kommunala taxor på bygg- och boendeområdet i praktiken kännetecknas av just denna konstruktion. Min bedömning är att de principiella slutsatser som Riksrevisionen och Statskontoret dragit utifrån granskningarna av statlig verksamhet är fullt ut tillämpliga på motsvarande kommunal verksamhet. Detta är en observation som har stora samhällsekonomiska implikationer men som hittills har fått begränsad uppmärksamhet. De kommunala kostnaderna uppgår till mycket större belopp än de statliga.

Statskontoret lyfter också särskilt att styrningen av avgiftsfinansierade verksamheter tenderar att bli bristfällig jämfört med anslagsfinansierad

¹³ Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten Statskontoret 2024, Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov, Riksrevisionen 2022:3, Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag, Riksrevisionen 2022:2 samt Avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna, Riksrevisionen 2025:9

¹⁴ Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov, Riksrevisionen 2022:3

verksamhet, vilket ytterligare försvagar incitamenten att effektivisera verksamheten. De skriver¹⁵:

”Vi redovisar även flera exempel på att regeringen inte styr avgiftsbelagda verksamheter lika aktivt som anslagsfinansierad verksamhet, vilket också kan påverka effektiviteten. Det handlar om att regeringen inte lika ofta efterfrågar information om den avgiftsbelagda verksamheten och att regeringen i sin dialog med respektive myndighet inte tar upp verksamheten i samma utsträckning jämfört med anslagsfinansierad verksamhet. Det handlar också om att regeringen inte agerar på den information och det underlag som myndigheterna redovisar.”

Sticksprovsobservationer som vi gjort indikerar att detta också är ett problem i kommunal verksamhet. Medan det finns strukturerade budgetprocesser för den anslagsfinansierade verksamheten förefaller kostnadsutvecklingen och taxorna för den avgiftsfinansierade verksamheten närmast hanteras som informationspunkter i många kommunala budgetprocesser.

Statskontoret lyfter också fram att det är oklart och omotiverat varför en majoritet av avgiftsintäkterna får disponeras av myndigheterna trots att det av budgetlagen framgår att detta bör ske i undantagsfall.

Riksrevisionen och Statskontoret ställer sig också frågande till varför statlig avgiftsfinansierad verksamhet är undantagen från det så kallade produktivitetsavdraget. För anslagsfinansierad verksamhet finns det ett produktivitetsavdrag inbyggt i budgetprocessen i samband med att anslagen räknas upp i den årliga pris- och löneomräkningen (PLO). Avdraget innebär att anslagen inte räknas upp till 100 procent i linje med hur löner och priser har utvecklats utan något mindre än så för att myndigheterna löpande ska effektivisera verksamheten. Något motsvarande automatiskt produktivitetsavdrag finns inte för de avgiftsfinansierade verksamheterna. Riksrevisionen föreslog i en rapport från 2022 att regeringen skulle utreda förutsättningarna för att införa ett produktivitetskrav även på avgiftsbelagd verksamhet. Skälet var att avgifterna i normalfallet sätts med full kostnadstäckning och till stor del utan konkurrens med andra aktörer. Därför saknas det produktivitetstryck som den anslagsfinansierade verksamheten utsätts för.

¹⁵ Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten. Statskontoret 2024.

Medan det på det statliga området finns flera kontrollorgan som genomför oberoende effektivitetsgranskningar (Riksrevisionen, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket) av hur verksamheter bedrivs saknas motsvarande systematiska granskningar på det kommunala området trots att verksamheten är mångdubbelt större. Det är ett allvarligt problem som bör adresseras. Ungefär 1,5 miljoner svenskar sysselsätts av sektorn, i kommunerna arbetar ca 900 000 personer och i regionerna och staten ca 300 000 vardera. Tillsammans står kommuner och regioner för ungefär:

- 20 procent av bruttonationalprodukten, BNP
- 70 procent av den offentliga konsumtionen
- 25 procent av den arbetande befolkningen

Produktiviteten i den kommunala sektorn

Eventuella produktivetsproblem i den kommunala sektorn påverkar inte bara byggandet genom olika taxor utan även genom all annan verksamhet relaterad till att bygga och bo. Därför är det också intressant att beakta frågeställningar om effektivitet och produktivitsutveckling i kommunal verksamhet generellt. Kommunerna har genom sin roll som planmonopolist en viktig roll för bostadsbyggandet även på många sätt som inte är kopplat till avgiftsfinansierad verksamhet. Viktiga verksamheter som till exempel översiktsplanering är anslagsfinansierade. Till skillnad från statlig verksamhet tillämpar kommuner generellt inga produktivitsdrivande system som det statliga produktivitsavdraget. Stickprovsobservationer vi gjort indikerar tvärtom att det är vanligt i den kommunala sektorn att tillämpa full indexuppräknings av kostnader i budgetprocessen, det system staten avskaffade 1993 på grund av dess negativa effekter på produktivitsutvecklingen.

Ekonomerna Baumol och Bowen har försökt beskriva vilka effekter som olika förmåga till produktivitsförbättringar leder till, vilket gett upphov till begreppet Baumols sjuka eller Baumoleffekten¹⁶. Baumoleffekten beskriver hur lönehöjningar i sektorer med hög förmåga till produktivitsförbättringar också sprids till sektorer med låg eller obefintlig förmåga till produktivitetshöjning. När lönerna ökar i de högproduktiva sektorerna tvingas även arbetsgivarna i de lågproduktiva sektorerna att höja lönerna för att kunna attrahera arbetskraft. Det innebär på sikt högre relativa kostnader

¹⁶ SOU 2024:29, Goda möjligheter till ökat välbefinnande.

för varor och tjänster som produceras i sektorerna med dålig produktivitetsutveckling. Många av de verksamheter som bedrivs i offentlig sektor är tjänstebaserade, och därför blir teorin bakom Baumoleffekten ofta tillämplig. Det innebär att det uppstår ett kontinuerligt växande utgiftstryck när nya behov ska omhändertas av de offentligt finansierade verksamheterna. Ett exempel kan handla om kommunal översiktsplanering. Utan produktivitetstillväxt behöver dessa finansieras antingen med ökade avgifter eller genom nedprioritering av befintlig verksamhet. Konkurrensen om resurser skapar en resurskonflikt, där olika behov ställs mot varandra.

Utifrån de analyser som bland andra Riksrevisionen presenterat¹⁷ finns det därför skäl att befara en svag produktivitetsutveckling som långsiktigt kan försvåra för kommunerna att avsätta tillräckliga resurser för olika arbetsuppgifter inom plan- och byggområdet. Riksrevisionen granskar statlig verksamhet men min bedömning är att analyserna i huvudsak även är tillämpliga på kommunal verksamhet. En effekt av detta skulle till exempel vara onödigt långa handläggningstider och bristande översiktsplanering.

Det har under lång tid framförts kritik mot stora brister i kommunal revision generellt och särskilt mot frånvaron av en effektivitetsrevision motsvarande den som finns för statlig verksamhet¹⁸.

Svenskt Näringsliv har presenterat en studie¹⁹ baserad på benchmarking där de studerar vilka besparingar som uppstår om verksamheterna i alla kommuner bedrivs lika effektivt som i de bästa kommunerna. Resultatet är att resursinsatserna för Sveriges kommuner inom de fyra studerade verksamhetsområdena (grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg och bibliotek) kan minska med omkring 28 procent utan att kompromissa med resultaten. Totalt motsvarar detta en årlig genomsnittlig effektiviseringspotential under den studerade tidsperioden (2019–2023) på cirka 85 miljarder kronor. Även om förutsättningarna är olika i olika kommuner indikerar Svenskt Näringslivs studie att det finns betydande effektiviseringspotential i kommunal sektor.

¹⁷ Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag, Riksrevisionen 2022:2

¹⁸ Staten och kommunerna, Per Molander (red) 2003, Behovet av kommunal externrevision, Filip Cassel, SNS förl. 2000 samt förslag och debattinlägg från Inga-Britt Ahlenius: Korruption har blivit vardag i kommunerna, SvD Krönika Ledare 2023-03-02 och Kommunerna behöver revision, DN Ledare 2013-07-29

¹⁹ Effektiviteten i Sveriges kommuner: Så kan vi spara miljarder utan att tumma på kvaliteten. Svenskt Näringsliv, dec 2024

Även Produktivitetskommissionen studerar produktivetsproblemen i offentlig sektor och skriver bland annat att: ”Produktivetskommissionens bedömning är att det finns betydande potential för produktivetsökningar i offentlig sektor”²⁰.

Skatter

Egnahemskommissionären ska enligt uppdraget från regeringen belysa betydelsen av befintliga statliga stöd och skattevillkor för beslut om att bygga och förvärva småhus. Jag begränsar mitt arbete på detta område till att studera de avvikelser i form av skatteutgifter eller skattesanktioner som särskilt påverkar småhusbyggandet.

Stämpelskatt på lagfart och pantbrev

Stämpelskatt är den skatt som ska betalas vid köp av en fastighet eller tomträtt i samband med att lagfart söks, men även när en inteckning (pantbrev) i fastigheten tas ut²¹. För privatpersoner, bostadsrättsföreningar och kommuner är stämpelskatten 1,5 procent. För juridiska personer (till exempel aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar) är stämpelskatten 4,25 procent. Stämpelskatten kan liknas vid en statlig omsättningsskatt på fastighetstransaktioner.

När ett småhus med äganderätt köps av en privatperson finns två olika typer av stämpelskatter. Den ena tas ut när lagfarten registreras och uppgår till 1,5 procent av antingen köpeskillingen eller taxeringsvärdet för året före lagfart beviljas (det alternativ med högst egendomsvärde) plus en expeditionsavgift på 825 kr. Stämpelskatt betalas även i samband med en inteckning (pantbrev) och uppgår till 2 procent av pantbrevets belopp plus en expeditionsavgift på 375 kr²² per pantbrev.

Vid köp av bostadsrätter behöver privatpersoner inte betala någon stämpelskatt. Detta gäller även för de småhus som upplåts med bostadsrätt. Det beror på att det inte krävs någon lagfart för bostadsrätter. Rent juridiskt är det bostadsrättsföreningen som äger bostaden, medan den som köper en

²⁰ SOU 2024:29 Goda möjligheter till ökat välbefinnande

²¹ Stämpelskatt och avgifter, Lantmäteriet

²² Uppgifterna gäller småhus. Andra regler gäller för till exempel juridiska personers fastighetstransaktioner och annat än bostäder.

bostad i själva verket köper en andel i bostadsrättsföreningen – som ger köparen rätten att bo i en lägenhet. För bostadsrätter behövs inte heller några fysiska pantbrev eftersom bostadsrätten inte räknas som fast egendom. I stället för pantbrev utförs en pantförskrivning som är en notering hos bostadsrättsföreningen som visar att lägenheten är pantsatt för ett lån. En pantförskrivning kan kosta en administrativ avgift till föreningen, som kan variera men sällan överstiger 1 000 kr. För ägarlägenheter gäller dock samma regler som för småhus, vilket innebär att både lagfart och pantbrev behövs.

Den totala stämpelskatten för förvärv av ett ordinärt småhusbygge utanför storstadsområden som kostar 3 miljoner kronor blir alltså en extra avgift på ca 100 000 kr (1,5 procent av 3 mkr + 2,0 procent av en inteckning på 85 procent av köpeskillingen). I områden med höga tomtpriser och fastighetsvärden kan den extra kostnaden på grund av stämpelskatten uppgå till betydligt högre belopp.

Stämpelskatterna innebär att köp och nyproduktion av småhus med äganderätt och ägarlägenheter har en nackdel gentemot bostadsrättsformen. En del av kapitalkostnaden kan också läggas i bostadsrättsföreningen och inte fullt ut belasta hushållet, som därmed drabbas lindrigare av kreditrestriktioner i form av bolånetak och amorteringskrav. Den sammantagna effekten blir en tydlig styrning mot bostadsrättsformen i jämförelse med helt eget ägande av en lägenhet eller ett småhus.

En åtgärd som skulle förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten i skattesystemet vore därför att slopa stämpelskatterna. Statens intäkter från stämpelskatten för år 2025 uppgår till totalt ca 13 miljarder kronor, varav uppskattningsvis knappt 10 miljarder kronor kan hänföras till småhus. De 10 miljarderna kronor fördelas med ca 4 miljarder kronor i samband med förvärv och ca 6 miljarder kronor i samband med inteckningar.

Den kommunala fastighetsavgiften uppgår år 2025 till ett takbelopp på max 10 074 kr per småhus, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet, och beräknas ge ca 19 miljarder kronor i intäkt.

I uppdraget att öka småhusbyggandet är det viktiga från Egnahemskommissionärens utgångspunkter att slopa stämpelskatterna för nyproduktion och då är finansieringsbehovet långsiktigt bara cirka en tiondel av det ovan angivna. Vid en byggvolym kring den nuvarande på ca 6 000 småhus per år blir skattebortfallet endast drygt en halv miljard kronor. Detta

kan exempelvis finansieras i det reformutrymme som brukar finns tillgängligt i samband med att statsbudgeten antas, genom höjd reavinstskatt vid försäljning eller via ett höjt tak i den kommunala fastighetsavgiften. I det senare fallet måste staten då göra motsvarande indragning från de generella kommunala bidragen eller på annat sätt återföra pengarna från kommunal till statlig sektor.

För att ta ett räkneexempel så skulle en höjning av reavinstskatten vid försäljning av småhus och bostadsrätter med ca 0,5 procentenheter eller en takhöjning av den kommunala fastighetsskatten på under 1 000 kronor finansiera slopad stämpelskatt på förvärv och inteckningar för nyproduktion av småhus. Preiseffekten på småhus i beståndet är troligen så begränsad att den sammantagna effekten är klart positiv för småhusbyggandet.

Det ingår inte i Egnahemskommissionärens uppdrag att föreslå några sådana åtgärder, men eftersom det är en åtgärd som skulle gynna nyproduktion av småhus, vara finansierad och samtidigt öka skattesystemets samhällsekonomiska effektivitet refererar jag denna möjlighet i enlighet med mitt uppdrag att belysa betydelsen av skattevillkoren. Lämpligen bör stämpelskatternas utformning utredas i ett särskilt sammanhang.

Produktions- och byggkostnader

Det ryms inte inom mitt uppdrag att göra omfattande egna utredningar av de höga produktions- och byggkostnaderna utan jag baserar mig på tidigare utredningar och diskuterar på vilka sätt deras observationer och analyser på ett särskilt sätt kan beröra småhusbyggandet. Särskilt Produktivitetskommissionens²³ analyser utgör en viktig utgångspunkt. Precis som de påpekar har det redan gjorts ett stort antal utredningar om byggkostnadernas nivå och utveckling.

I utredningar och i debatten om byggkostnader förekommer en viss förvirring om begreppet. Jag har i det fortsatta försökt att skilja på byggkostnaden (entreprenadkostnaden) och produktionskostnaden som även inkluderar byggherrekostnader, markförvärv, kommunala avgifter och

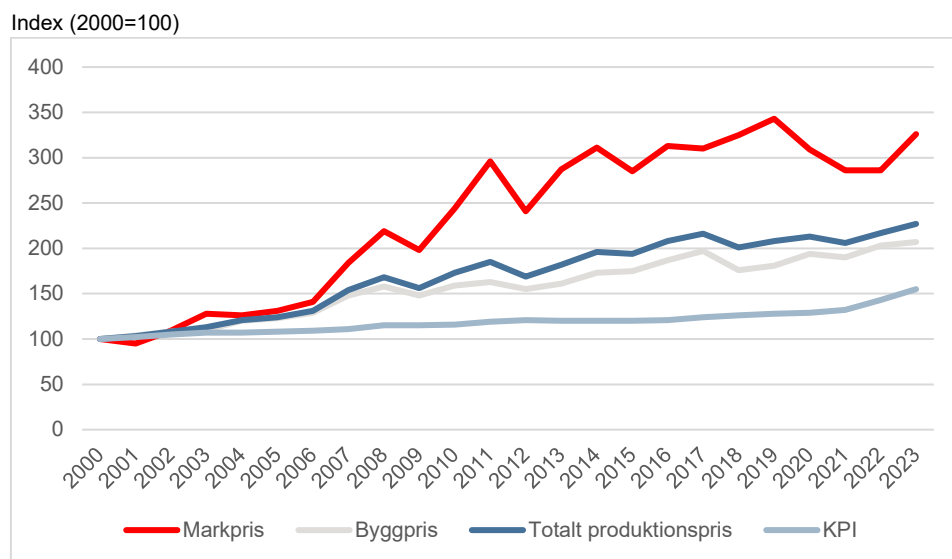
²³ SOU 2024:29 Goda möjligheter till ökat välbefinnande

moms. I den fortsatta redovisningen förekommer dock ett flertal referenser till statistik, rapporter och utredningar där begreppet byggkostnad kan inkludera delar av det som ligger utanför själva entreprenadkostnaden.

Höga produktions- och byggkostnader

Statistiska centralbyråns (SCB) variabel produktionspriser för bostäder utgörs av byggpriser och markpriser, och dessa har för småhusbyggandet ökat betydligt mer än konsumentprisindex (KPI).

Diagram 3. Index för produktionspris per lägenhet i riket för nybyggda ordinära gruppbyggda småhus, nettopris 2000–2023

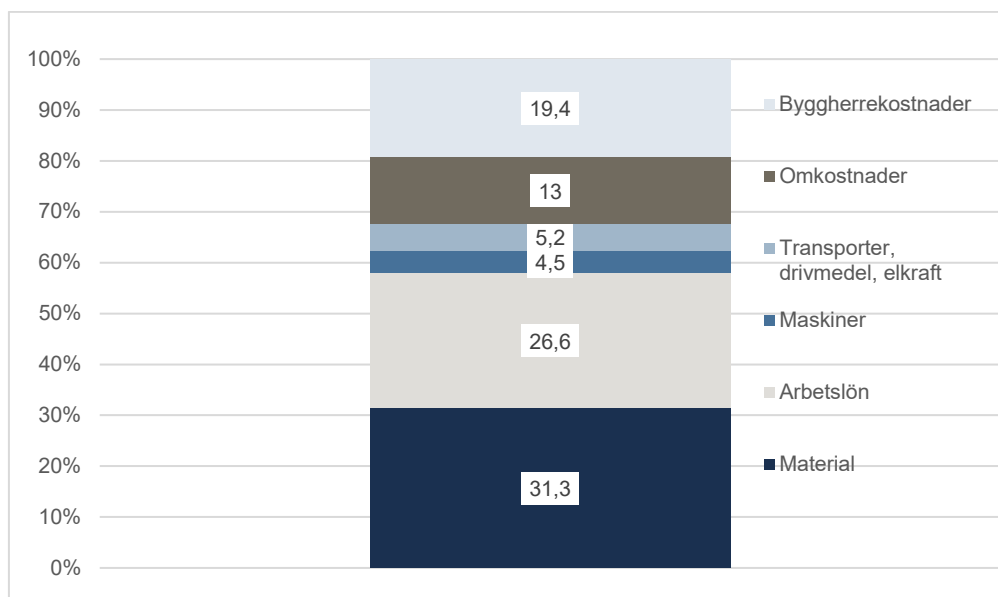


Källa: SCB

Mark- och byggpriset för småhus ökade med 226 respektive 107 procent under perioden 2000–2023 samtidigt som det totala produktionspriset ökade med 127 och KPI med 55 procent. Markpriset steg som kraftigast perioden 2006–2011, då med närmare 200 procent, och utgjorde under perioden 2010–2023 ca 25 procent av det genomsnittliga totala produktionspriset.

I bedömningen av hur de olika kostnadsslagen påverkar byggkostnaden har SCB i sitt byggkostnadsindex sedan 2015 en viktning gällande gruppbyggda småhus. Av den framgår att byggmaterial inklusive VVS och el samt arbetslöner exklusive löneglidning är de kostnadsslag som har störst påverkan.

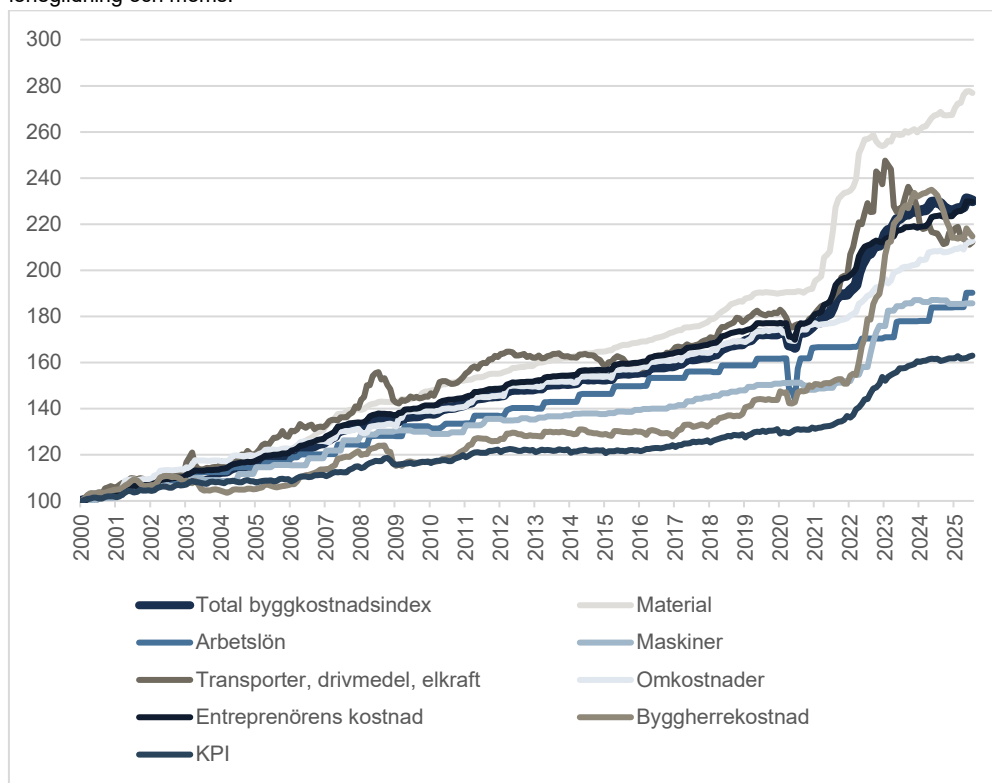
Diagram 4. Vikter för kostnadsslag i faktorprisindex för gruppbyggda småhus



Källa SCB

Diagram 5. Byggkostnadsindex för gruppbyggda småhus, jan 2000 – maj 2025

Index (jan 2000=100). Index för gruppbyggda småhus fördelat på kostnadsslag och månad, exkl. löneglidning och moms.



Källa: SCB

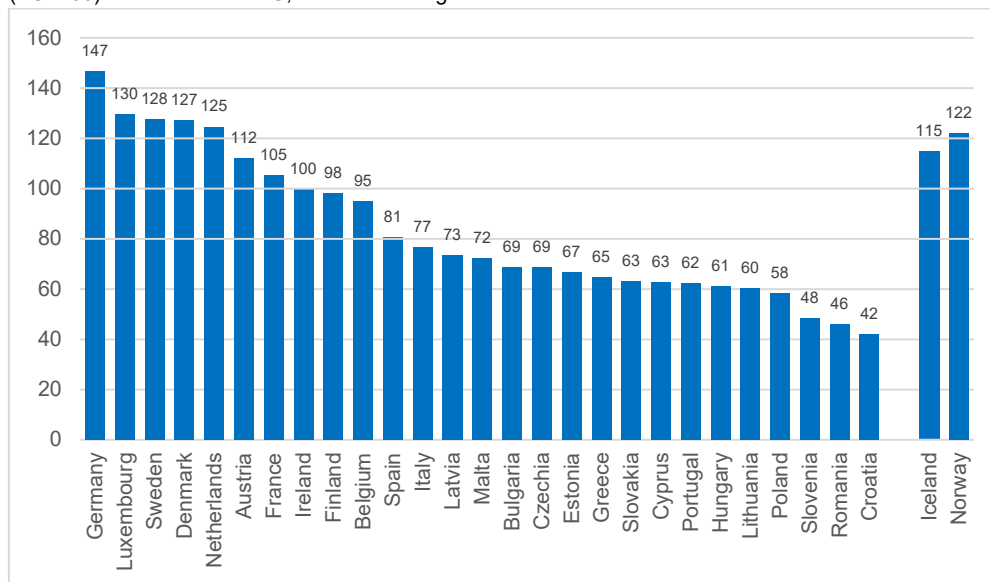
I diagram 5 ovan redovisas SCB:s byggkostnadsindex för gruppbyggda småhus för perioden 2000–2025. Där framgår att det är kostnadsslagen material och transporter som under perioden ökat mest samt att det höjda ränteläget kraftigt ökat byggherrekostnaderna²⁴ de senaste åren. Noteras kan att samtliga kostnadsslag i byggkostnadsindex ligger betydligt över KPI.

Produktivitetskommissionen skriver att byggkostnadernas utveckling i Sverige under perioden 2015–2018 var bland de snabbaste/brantaste inom EU. Även kommittén om översyn av låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder drar slutsatsen att byggkostnaderna har stigit snabbare i Sverige än i många andra länder, sannolikt enligt deras bedömning beroende på bristande konkurrens och strikta byggnormer.

Produktivitetskommissionen tar upp att en hög lönsamhet i slutledet kan ha medfört svaga incitament att få ner kostnaderna i underliggande led. Materialpriserna var de som ökade mest under perioden vilket förklarade merparten av de ökade byggkostnaderna. Även stigande markkostnader bidrog till kostnadsökningarna. Under samma period steg bostadspriserna vilket kan ha kompenserat företagen för ökade materialkostnader.

Diagram 6. Prisnivåer för bostadsbyggande i EU 2024

(EU=100). Prisnivåindex i EU, Island och Norge.



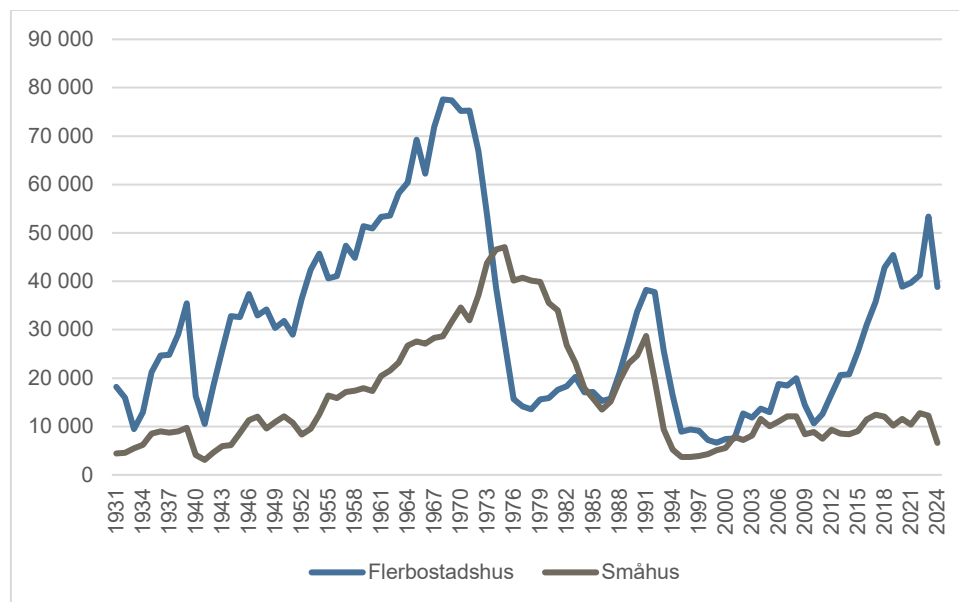
Källa: Eurostat

²⁴ I SCB:s definition av byggherrekostnader ingår kreditavgifter, ränta, projektering och administration mm, SCB Kvalitetsdeklaration Byggkostnadsindex 2025.

I Sverige var prisnivåerna för byggande 2024 bland de högsta inom EU. I diagram 6 ovan redovisas Eurostats prisnivåindex för de viktigaste kategorierna av byggutgifter för bostadshus, där EU-snittet utgör index 100. Sverige placerar sig med index 128 som tredje dyraste landet inom EU för år 2024 och ligger även högre än både Norge och Island.

I Konkurrensverkets rapport från 2018 konstateras att Sverige, enligt OECD-Eurostats beräkningar, har de högsta kostnaderna för att bygga bostäder i EU och att det inte heller finns några tecken på att branschen har effektiviserats.²⁵ Byggmaterialpriserna har stigit och eftersom material utgör en stor del av byggkostnaderna förklarar ökningen merparten av de stigande byggkostnaderna. Priset på byggbar mark anges av byggsektorn själv som en bidragande faktor till kostnadsökningar. Delar av kritiken riktar sig till kommunernas markförsäljning till företagen och kommunernas bristande incitament att hålla nere markpriserna. Marknadspriset påverkas av i vilken mån kommunerna gör mark tillgänglig. Skulle mängden byggbar mark i stället öka, kan det bidra till att minska markprisets andel av byggkostnaderna, genom lägre marknadspris på marken.

Diagram 7. Antal nyproducerade färdigställda bostäder 1931–2024



Källa: SCB

²⁵ Bättre konkurrens i bostadsbyggandet, Rapport 2018:7, Konkurrensverket.

Ett viktigt problem på bostadsmarknaden som Egnahemskommissionären noterat särskilt gäller småhusbyggandet efter 2010, nämligen att utbudet av småhus – till skillnad från flerbostadshusen – reagerar svagt eller trögt på pris- eller kostnadsförändringarna.

Problematiken kring ett trögt utbud av bostäder diskuterades i Långtidsutredningen 2015.²⁶ Priserna på bostäder har stigit kraftigt mellan åren 2010 och 2020. Efterfrågan på bostäder har stigit. Trots en stigande efterfrågan och allt högre priser har bostadsbyggandet inte ökat som förväntat. Flerbostadshusbyggandet ökade markant medan småhusbyggandet inte reagerade alls på den stigande efterfrågan. Den viktigaste förklaringen till det låga byggandet är att utbudet av mark för småhusbyggande inte har ökat i takt med efterfrågan. Bostadsmarknadens funktionalitet kan förbättras om efterfrågan och utbud ges bättre förutsättningar att mötas. En observation som lyfts fram är att bolånetaket²⁷ infördes år 2010 och att det skulle kunna ha haft (och har) stora oförutsedda negativa effekter på småhusbyggandet.

I långtidsutredningen 2015 sammanfattas bedömningen på följande sätt:

”I rapporten argumenterar vi för att den viktigaste förklaringen till det låga byggandet är att utbudet av mark inte ökat i takt med efterfrågan, men att kostnads- och konkurrensproblemen inom byggsektorn sannolikt är överdrivna. Att inte mer mark planläggs hänger i sin tur samman med flera faktorer: ett statligt regelverk som försvårar byggande i vissa lägen och som ger bevarandebärande intressen goda möjligheter att överklaga planer för ny bebyggelse, svaga incitament för kommuner att bygga, men också att en strategi med relativt litet byggande och höga priser kan vara fördelaktig, särskilt för företag som bygger för försäljning, till exempel bostadsrättsbyggare. Tänkbare åtgärder som diskuteras är en försvagning av det kommunala planmonopolet, vilket både kan innebära att de som vill bygga kan överklaga ett kommunalt nej och att staten sätter mer press på kommunerna, ytterst genom så kallade planföreläggande. Positiva ekonomiska incitament, till exempel genom att statliga bidrag särskilt ges till infrastruktursatsningar som gynnar bostadsbyggande är också en tänkbar väg. En översyn av intresseavvägningen bakom olika regelverk behöver ske.”

²⁶ SOU 2015:104, Långtidsutredningen 2015, bilaga 3

²⁷ Bolånetaket infördes den 1 oktober 2010 och innebär att ett bolån inte fick överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde.

Reformerad Plan- och bygglag och ändringar i Expropriationslagen 2010

År 2010 skedde en betydande förändring i den svenska lagstiftningen kring detaljplanläggning genom förändringar i plan- och bygglagen (SFS 2010:900), förändringar som trädde i kraft 2 maj 2011. Denna reform innebar flera viktiga ändringar, särskilt vad gäller ekonomiska ramar och ansvarsfördelning mellan kommuner och exploatörer. Det kommunala planmonopolet bekräftades i att kommunerna fortsatt har ensamrätt att planlägga mark och vatten, och exploateringsavtal fick en mer formaliserad roll, där byggherrar kan åläggas att medfinansiera kommunala investeringar.

Kommunen har enligt PBL ansvar för att ta fram detaljplaner. Att bygga bostäder på privat mark är ofta avgörande för att möta bostadsbehovet. Kommunerna har dock begränsad kontroll över när och hur privat mark bebyggs. Därför är samverkan via avtal viktig. Vid exploatering av privat mark tecknas ofta exploateringsavtal mellan kommunen och markägaren eller byggherren. Dessa avtal reglerar:

- Kostnadsfördelning för exempelvis gator, VA och parker
- Tidplan för genomförande
- Gatukostnadsersättning – markägaren kan behöva betala för kommunal infrastruktur
- Säkerheter – ekonomiska garantier för att genomföra planen.

Möjligheterna att ta privat mark i anspråk för ett angeläget allmänt ändamål mot markägarens vilja och den ersättning som då ska betalas regleras i expropriationslagen (1972:719). År 2010 ändrades lagen med innebörden att ersättningsnivåerna höjdes för att stärka äganderätten. Ersättningen baseras numera på marknadsvärde plus 25 procents påslag samt ersättning för eventuella skador eller förluster därutöver. Regelsystemet ändrades även för att bättre beakta och kompensera för ett värde som baseras på marknadens förväntningar om fastighetens potentiella framtida användning.

Före 2010 gav expropriationslagen kommunen rätt att lösa in mark utan att ersätta markägaren för den markvärdestegring som följde av detaljplanläggning, det så kallade förväntningsvärdet. Kommunen kunde därefter vid en försäljning av den planlagda marken till en byggherre använda det ökade markvärdet till att bygga infrastruktur, skolor med mera. Efter den 1 augusti 2010 ska markägaren ersättas även för förväntningsvärden. Det innebär att en kommun har starka incitament att komma överens med markägaren om hur marken ska exploateras och om att denne ska ta

kostnaden för offentliga anläggningar. Vid en tvist ska ju lagen tillämpas, och kommunen saknar då ekonomiska möjligheter att genomföra planen. De flesta markägare inser spelets regler och försöker framtvinga så höga exploateringsstal som möjligt i denna förhandling.

Vid underproduktion av byggrätter styr PBL:s regelverk och tillämpning mot nyproduktion av flerbostadshus (med högre exploateringsstal) och försvårar småhusbyggande. Detta är också en illustration av problemet att planmonopolisten – kommunerna – kan välja att använda planmonopolet, inte för att prioritera att maximera det samhällsekonomiska utfallet och riksdagens bostadspolitiska mål utan, för att maximera det egna ekonomiska utfallet.

Produktiviteten i byggsektorn

Produktivitetskommissionen konstaterar att det finns en omfattande internationell litteratur om vilka faktorer som påverkar produktiviteten i byggsektorn negativt. Trots en konstaterad problembild förefaller faktorerna kvarstå över tid. Aktörerna inom byggsektorn verkar sakna incitament att implementera åtgärder som höjer produktiviteten. Detta talar för att omvandlingstrycket i sektorn är för lågt, något som kan bero på en relativt låg internationell konkurrens i byggsektorn. Förutom de åtgärder som företagen själva kan vidta för att förbättra situationen finns det stora problem inom områden där kommuner och staten är ansvariga.

Begränsningar av byggbar mark, tekniska särkrav och pristransparens

Produktivitetskommissionen har i sitt delbetänkande²⁸ analyserat bostadsmarknaden och byggsektorn med inriktning på de faktorer och förhållanden som enligt kommissionens bedömning påverkar produktiviteten. Kommissionen konstaterar i sitt delbetänkande att flera utredningar och analyser tidigare belyst strukturella utmaningar på bostadsmarknaden och i byggsektorn. De har även låtit genomföra en forskningsrapport och tre expertrapporter som berör bostadsmarknaden och byggsektorn.

Områden som lyfts fram i delbetänkandet och som berör höga byggkostnader för småhus är till exempel att begränsad tillgång till byggbar mark begränsar nybyggnationen, vilket i sin tur kan leda till högre

²⁸ SOU 2024:29 Goda möjligheter till ökat välbefinnande

bostadspriser och en ineffektiv resursallokering. Med byggbar mark avses här mark planlagd för småhusbyggande, och med en ekonomisk bärkraft som gör det rimligt att bygga småhus på platsen med hänsyn till efterfrågan och byggkostnaderna.

Det tas också upp att Konkurrensverket pekar på att kommunala tekniska särkrav fortsatt förekommer, trots att kommunerna sedan 2015 enligt plan- och bygglagen är förbjudna att ställa egna tekniska byggkrav vid bland annat planläggning och genomförandet av detaljplaner. Särkrav är krav som avviker från nationella byggregler och kan exempelvis vara krav på särskilda energilösningar eller materialval samt lokala miljökrav som går utöver nationella regler²⁹. Kommunala tekniska särkrav har länge kritiserats av branschen för att försvåra industriell produktion och medföra ökade byggkostnader.

Enligt flera utredningar kännetecknas delar av byggmaterialbranschens prissättning av bristande transparens. Exempelvis pekas ett komplext och icke-transparent rabattsystem ut som särskilt konkurrenshämmande. Konkurrensverket har återkommande identifierat bristande konkurrens inom byggsektorn som en möjlig orsak till stigande byggkostnader.

I oktober 2024 beslutade regeringen att ge Konkurrensverket i uppdrag att kartlägga pristransparensen och utreda hur den påverkar prisbildningen, konkurrensen och kostnadsutvecklingen inom byggsektorn. Myndigheten ska också analysera hur bristande pristransparens genom påverkan på prisbildning och marknadsvillkor i sin tur påverkar bostadsbyggandet. Uppdraget ska lämna konkreta förslag och slutredovisas senast den 30 november 2026.

Den fysiska planeringen och tillgången till mark

I Produktivitetskommissionens rapport konstateras att den fysiska planeringen tar allt längre tid. Processen kostar pengar och en förlängd process innebär bland annat ökade kostnader för företagen för själva planprocessen samt i flera fall kostnader för ränta på markinköp som företagen investerat i utan att kunna realisera intäkterna. Förlängda ledtider påverkar därmed byggkostnaderna. Produktivitetskommissionens bedömning är att ledtiderna är ett resultat av ett komplext och

²⁹ Bättre konkurrens i bostadsbyggandet, Rapport 2018:7, Konkurrensverket.

svårtillämpbart regelverk i kombination med en offentlig sektor som har effektivitets- och samordningsproblem. Den offentliga sektorns behov och önskemål att genomföra omfattande utredningar inom ramen för planprocessen behöver enligt kommissionen vägas av mot ökade kostnader för företagen och samhällsekonomiska kostnader av en försenad och fördyrad bostadsbyggnation.

Produktivitetskommissionen noterar att förutom marktillgång som påverkas av lagstiftning som styr användandet av mark och vatten kan utbudet av nya bostäder begränsas av exempelvis:

- Fysiska begränsningar – som stadens geografiska placering.
- Lokal opinionsbildning – NIMBY:ism (Not In My Backyard).
- Kommunala planmonopolet/kommunala planeringen – långa och svårförutsägbara planeringsprocesser.
- Byggsektorns agerande.
- Hyresregleringen.

Bristen på byggbar mark, trots en betydande efterfrågan, kan alltså förklaras av flera faktorer som relaterar till den fysiska planeringsprocessen. Faktorer som påverkar är exempelvis ett statligt regelverk som försvårar för byggande i vissa lägen och som ger andra särintressen en stark ställning och goda möjligheter att överklaga planer för ny bebyggelse. Ytterligare faktorer är svaga incitament för kommuner att bygga och en affärsmodell bland företagen där ett relativt litet byggande med höga bostadspriser kan vara mer fördelaktigt för företag som bygger för direktförsäljning, som till exempel bostadsrättsbyggare. Även bruksvärdeshyrorna som innebär att hyran för en bostad kan understiga marknadshyran bidrar till det låga och tröga utbudet. För att öka konkurrensen i byggsektorn behöver inträdeshindren minska. Ett sådant inträdeshinder är brist på byggbar mark. Det bör därmed noteras att brist på byggbar mark spelar roll både för möjligheten att faktiskt kunna bygga mer bostäder och som en förutsättning för en fungerande konkurrens i byggsektorn och därigenom förbättrade förutsättningar för bostadsbyggande.

Detaljplaneprocessen

En osäker, tidskrävande och komplex detaljplaneprocess kan göra att färre företag har resurser att genomföra ett bostadsprojekt. Konkurrensverket har pekat på att osäkerheter i detaljplaneprocessen är ett av de största hindren för bostadsbyggandet i Sverige. En anledning är att kommunernas arbetssätt och tillämpning av det nationella regelverket riskerar att skilja sig åt såväl i handläggningen inom en kommun som mellan kommuner, vilket försvårar för företagen att använda industriell produktion och dra nytta av erfarenheter och kunskap från tidigare genomförda projekt. Detta leder i sin tur till att bostadsbyggnationen tenderar att bli projektspecifik utan större kunskapsöverföring. Situationen är särskilt hämmande för företag som är nya på marknaden samt för små och medelstora företag. Även om situationen har en påverkan även för större företag så har dessa bättre förutsättningar. Större företag har ofta särskild personal och resurser som arbetar med att analysera olika lokala marknader löpande och kan därmed enklare anpassa sig till lokala marknadsförutsättningar bland annat genom att arbeta med flera detaljplaner löpande i olika skeden vilket även möjliggör en stabil löpande byggtakt. Mindre företag har svårare att avsätta resurser för att under lång tid, med osäkert utfall, anamma samma arbetssätt som de större företagen.

Översiktsplanen är spelplanen för avvägningar mellan motstridiga allmänna intressen, det är också kommunernas verktyg för att stämma av den långsiktiga planeringen och de stora dragen med kommunmedborgare, staten företagare och exploatörer. För att översiktsplanen ska kunna uppfylla sitt syfte behöver den på ett tillräckligt bra sätt beskriva dels vad kommunen avser med ett visst område i den långsiktiga planeringen, dels vara tillräckligt väl underbyggd för att det som kommunen vill göra ska vara möjligt. Om frågor skjuts från översiktsplanen till detaljplaneskedet finns inga övergripande överenskommelser mellan stat och kommun, något som planeringssystemet stipulerat för att underlätta efterföljande planeringsarbete. Kommissionären har tagit del av synpunkter om att översiktsplanen inte längre uppfyller sitt syfte fullt ut³⁰. Exempelvis så skjuts många frågor som borde ha hanterats i översiktsplanen över till detaljplaneskedet. Att frågor skjuts till detaljplaneskedet uppges bland annat bero på hur möjligheten ser ut att fördela kostnader för utredningsarbete.

³⁰ Den planerade bostadsbristen, Jan Jörnmark, Ratio Rapport 33, maj 2024

Enligt marknadens aktörer har kostnaderna för tidiga skeden av byggprocessen ökat. Även kommunernas markanvisningsprocesser anses vara ett problem bland annat mot bakgrund av att dess brister i transparens och förutsebarhet. Ineffektiva markanvisningsprocesser har särskilt stor betydelse i kommuner där kommunen är den största ägaren av byggbar mark, dvs. kommunen behövs både för att tillskapa en byggrätt och för att sälja den fysiska marken. Processen medför ofta omfattande förhandlingar mellan företag och kommuner om förutsättningarna för att få köpa och bebygga kommunalägd mark. Denna situation kan medföra att internationell konkurrens försvåras. Samtidigt kan förhandlingarna bidra till att byggnationen blir så pass platsunik att ett industriellt byggande försvåras vilket därmed hämmar sektorns produktivitet och konkurrens. Enligt Produktivitetskommissionen kan kommunala plan- och lovprocesser påverka byggsektorns produktivitet negativt genom att konkurrensen hämmas.

Utformningen av detaljplaneprocessen innebär en möjlighet att ställa särkrav eller andra krav som är mer eller mindre oskäligen. Det är kommunerna, genom planmonopolet, som bevakar de allmänna intressena och bestämmer hur marken i kommunen ska tillåtas att användas. Kommunerna kan vara stora markägare. Ett företag är därför i princip alltid beroende av kommunen för att en byggrätt ska skapas inom ramen för kommunens roll som planmonopolist. Ofta ligger det i företagets affärsidé att även förvärva mark från kommunen som kan vidareutvecklas till bostäder. För att göra detta tecknas civilrättsliga avtal mellan parterna om ett markköp och i dessa framkommer även olika förutsättningar för markförvärvet. Dessa civilrättsliga avtal är frivilliga och är inte en del av kommunens myndighetsutövning inom ramen för rollen som planmonopolist. Det är dock viktigt att förstå att företagets affärsverksamhet alltid är beroende av myndighetsbeslutet om att tillskapa byggrätten och ofta även det civilrättsliga avtalet om att få förvärva mark. Utan dessa beslut saknas förutsättningar att bygga bostäder. Det går inte att utesluta att den osunda tystnadskultur som uppges finnas har sin grund i ett ojämnbördigt förhållande mellan kommunerna och företagen i de civilrättsliga avtal som sluts vid markförsäljning. Eftersom kommunen har monopolmakt att skapa byggrätter, föreligger en asymmetri som kan leda till att den andra parten (företagen) i det enskilda fallet accepterar krav för att inte försämra befintliga och framtida affärsmöjligheter.

Effektiva plan- och bygglovsprocesser i kommunerna

Det näringslivsdrivna initiativet Bygg i Tid har under en längre tid studerat ledtidernas utveckling och betydelse för bland annat byggkostnadernas nivå och utveckling. I den årligt återkommande rapporten Nationellt Ledtidsindex³¹ redovisas att ledtiderna i plan- och bygglovsprocesserna är långa, närmare fem år i genomsnitt, och därtill uppvisar en ökande trend. Både för planprocessen och bygglovsprocessen finns stora skillnader i ledtid mellan olika kommuner, vilket indikerar en stor potential till förbättring, även givet att de rent fysiska förutsättningarna i kommunerna skiljer sig åt. Den stora variationen i ledtid mellan kommuner och mellan projekt samt i vissa fall från ett år till ett annat, illustrerar också en betydande osäkerhet och oförutsägbarhet som inblandade aktörer behöver förhålla sig till

Givet att plan- och bygglovsprocesser drar ut längre på tiden än vad som skulle vara nödvändigt, får bostadsutvecklare högre kostnader för ägande och förvaltning av den mark som ska bebyggas. När planprocessen drar ut på tiden belastas markinnehav med räntekostnader i form av avkastningskrav på eget kapital och kostnader för lånat kapital. Finansieringskostnaderna och osäkerhet om tidplaner begränsar antalet byggherrar som kan bära sådana kostnader och risker över tid, vilket påverkar mångfalden i utbud och konkurrens negativt. Med en osäker tidplan blir det dessutom svårare att implementera industriella processer som kräver timing med fabrikskapaciteter, optimera den egna resursanvändningen vad gäller byggnadsarbetare och tjänstemän och genomföra tids- och kostnadskritiska upphandlingar av andra entreprenörer. Kort sagt, långa ledtider och osäkerhet om tidsåtgången i plan- och bygglovsprocesserna ökar byggkostnaderna.

I 2025 års Ledtidsindex-rapport skriver Bygg i Tid att trots ett kraftigt minskat bostadsbyggande i Sverige fortsätter både ledtiderna och kostnaderna för planering och tillstånd att öka. Det tyder på ett systemfel. Ineffektiva plan- och tillståndprocesser driver upp byggkostnaderna och leder i förlängningen till färre bostäder. Årets rapport visar också att den officiella statistiken inte alltid fångar hela bilden. I flera kommuner placeras nya planer i kö innan resurser tillsätts och arbetet påbörjas. Värdefulla

³¹ Nationellt Ledtidsindex, Kommuner med effektiva plan- och bygglovsprocesser, Ledtidsindex 2025, Initiativet Bygg i Tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna

månader, eller år, syns inte i statistiken, utan ledtiderna ser ut att vara kortare än de faktiskt är. De menar därför att hela processtiden måste mätas.

I debatten om de långa ledtiderna har det diskuterats och föreslagits olika incitament som kan skapas för kommunerna att korta ledtiderna. Införandet av tidsfrister i delar av plan- och tillståndprocessen har diskuterats och analyserats. Idag finns detta bland annat för bygglovshantering. Ett annat incitament som föreslagits för att korta planprocessen är att kommunen inte får kostnadstäckning för sitt planarbete förrän planen vunnit laga kraft³². Det skulle göra kommunen mer försiktig med krav på ytterligare utredningar som förlänger och fördyrar planprocessen eftersom kommunen får ligga ute med sina kostnader under planarbetets gång. Enligt nuvarande ordning får kommunen i förskott ta ut kostnader för sitt arbete med detaljplanen genom en så kallad planavgift, enligt 12 kap. 9 § plan- och bygglagen. Skulle detaljplanen inte vinna laga kraft, ska planavgiften återbetalas.

När det kommer till planarbete som omfattar professionella byggaktörer hanteras ofta kommunens kostnader för planarbetet i stället genom så kallade planavtal. Detta förfarande är inte reglerat i lag. I praktiken innebär det ofta att kommunens nedlagda tid faktureras byggaktören i förskott, och ibland också löpande. Det leder till att det för kommunen, till skillnad för byggaktören, saknas reella konsekvenser av såväl förskjutningar i tidplan som förändringar i kostnader. Eftersom kommunens arbete till stor del är avgifts- och taxefinansierad är det av väsentlig betydelse att de kostnader som kommunen har motsvaras av intäkter under samma budgetår. En begränsning av förskottsuttag av plankostnaderna kan därför vara ett träffsäkert incitament att korta ledtiderna. Det skulle också kunna medföra att behovet av utredningar mer noga övervägs.

Statens roll

Staten ansvarar genom lagstiftningen för grundläggande förutsättningar och restriktioner på bostadsmarknaden, exempelvis var och hur bebyggelse får uppföras. Om staten klassar viss del av marken som statligt riksintresse försvårar det oftast möjligheten att exploatera marken för bostadsbyggande. Lagstiftningen tillämpas av både statliga myndigheter och kommuner. Staten kan peka ut ett visst område som anspråk för ett så kallat riksintresse. Det betyder att staten anser att det området har ett nationellt så högt värde för ett

³² Reformagenda: 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocesser, Bygg i Tid, november 2022.

särskilt intresse, exempelvis för Försvarsmakten, att andra åtgärder behöver förhålla sig till det intresset. Ett riksintresseområde behöver inte innebära ett förbud att exempelvis bygga bostäder, men kan göra det. Det kan också innebära att det krävs anpassningar av bebyggelsen eller att en viss användning är möjlig, men inte en annan.

Vanlig kritik mot staten handlar både om dess ansvar som regelgivare och hur staten agerar i specifika frågor såsom riksintressen eller olika ärenden kopplade till den kommunala planprocessen. Det finns en utbredd uppfattning om att plan- och bygglagen blivit mycket krånglig och svår att tillämpa. Flera enskilda regleringar har förändrats i närtid men ett samlat helhetsgrepp verkar ha gått förlorat. Trots en ambition om att förenkla för bostadsbyggandet har regelverket och dess tillämpning blivit än mer komplicerat sedan början av 2000-talet. Kritiken har omfattat regleringen kring den fysiska planeringen, omfattningen och nivån på byggreglerna, restriktioner och tillämpning avseende bland annat riksintressen, omfattningen av strandskydd, bullerkrav och tillgänglighetskrav vid bostadsbyggnation. Det samhällsekonomiska perspektivet kommer alltmer i skymundan.

Kommunernas roll

Kommunerna har flera olika roller inom bostadsbyggandet och deras agerande och ställningstaganden påverkar till exempel byggkostnaderna. Kommunerna kan både bidra till och motverka att positiva konkurrenseffekter som främjar en produktivitet utveckling tas tillvara.

Kommunerna har ofta rollen som ”market makers” och deras samlade roll är flerdimensionell:

- Kommunerna är ofta betydande fastighetsägare och kan påverka utbudet av byggbar mark. I flera fall är kommunerna den största markägaren.
- Kommunerna har planmonopol på att bland annat skapa byggrätter och styr således utbudet av byggrätterna och förutsättningarna för dessa.
- Kommunerna ansvarar för bygglov, som är en förutsättning för all typ av bostadsbyggande och ger en möjlighet att påverka utformningen på en mer detaljerad nivå. Kommunen ansvarar även för tillsyn inom området.

- Kommunerna är ofta ägare till allmännyttiga bostadsbolag.
- Kommunerna ansvarar för teknisk och social infrastruktur exempelvis gator, va-anläggningar och skolor.
- Kommunen ska anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen i kommunen och genom denna handlingsplan planera för bostadsförsörjningen. Syftet med planeringen för bostadsförsörjningen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen.

Den kritik som ofta framförs om kommunerna är exempelvis att det planläggs för lite attraktiv mark till bostäder, att plan- och lovprocesserna tar för lång tid och är osäkra långt in i processen och att detaljplanerna är för detaljerade vilket försvårar ett effektivt bostadsbyggande. Ytterligare kritik handlar om att kommunerna ställer särkrav som går utöver lagstiftningens krav och att de nyttjar planmonopolet för att driva igenom oskäliga villkor och krav på byggherrens exploatering. Kommunens interna arbetssätt anses sakna transparens och vara tidskrävande. Osäkerhet och en bristande kompetens inom den kommunala verksamheten bedöms i sin tur leda till omfattande och kostsamma plan- och lovprocesser. Inom plan- och lovprocessen debiterar kommunen ofta företagen för sitt arbete och en förekommande kritik är att kommunerna därmed har få eller inga incitament att förenkla eller snabba på processerna.

Långa och osäkra plan- och lovprocesser samt markförsäljningsprocesser med bristande transparens rörande tilldelningskriterierna är två fenomen som riskerar att negativt påverka förutsättningarna för en fungerande konkurrens på byggmarknaden. Vidare förekommer synpunkter på att kommunernas handläggning kan påverkas av val av enskilda handläggare vilket tyder på att det kan finnas en möjlighet för enskilda handläggare att i orimligt stor omfattning påverka tillskapandet av byggrätter och tillståndsgivning. Eftersom kommunerna har en avgörande roll på bostadsmarknaden är det viktigt att studera de incitament som påverkar deras beslutsfattande. I det kommunala perspektivet kan det vara rationellt att inte främja en allt för omfattande bostadsbyggnation eftersom det kan leda till att kommunmedborgare blir eller uppfattas bli negativt påverkade, vilket kan skapa en lokal opinion mot byggnationen.

I både svensk och internationell debatt har rollfördelningen mellan kommunala planerare, marknaden och de lokala politikerna lyfts fram. En kritik som ibland framförs är att tjänstemännen är nyttomaximerande, det vill säga att de driver egna kvalitetskrav, egna åsikter och agendor om hur områden ska exploateras och byggnader gestaltas. När detta sker är det ofta i brist på politiska direktiv. Incitamenten att påskynda planprocessen är svaga. Kommunerna kan dra ut på processerna utan att det kostar dem något eftersom kostnaderna ofta bärs av de företag som avser att bygga.

Rollfördelningen innebär också att politikerna kan sakna incitament att driva på tjänstemännen. Det kan exempelvis föreligga en betydande informationsasymmetri mellan tjänstemännen och politikerna eftersom regelverken är svåra att förstå och ofta kräver specifik kunskap vilket kan ge tjänstemännen ett stort tolkningsföreträde gentemot politikerna. Att kommunerna ofta väljer att inte sälja egen mark i tidiga skeden utan i stället arbetar med markanvisningar som prissätts i kronor/kvadratmeter slutlig byggrätt talar för att kommunerna bedömer att priset skulle vara lågt om man sålde i ett tidigt skede.

En viktig åtgärd enligt Produktivitetskommissionen är att säkerställa att större hänsyn tas till de samlade samhällsekonomiska positiva effekterna av byggande och boende.

Konsumenternas svaga ställning

En viktig observation är också konsumentens svaga ställning på detta område. Produktivitetskommissionen noterar särskilt att bostadskonsumenternas ställning är svag i den mening att det inte verkar finnas något särskild organisering eller lagstiftning som konkret främjar denna grupp. Kopplingen mellan de företag som producerar bostaden och köparen är svag. Detta trots att det slutligen är denna grupp som direkt finansierar den tillkommande bostadsbyggnationen. Riksrevisionen har konstaterat att köparna av nyproduktion saknar ett ändamålsenligt konsumentskydd.

Reforminriktningar

Sammanfattningsvis pekar Produktivitetskommissionen ut några reforminriktningar som är av särskilt intresse för småhusbyggandet.

- Det finns en stark efterfrågan på bostäder i vissa geografiska områden som inte har kunnat mötas med tillräckligt stort utbud. Detta trots att bostadsbyggande är tänkt att ske på marknadsmässiga grunder.
- Det är en brist att bostadsförsörjningen inte adresseras och planläggs utifrån ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Det är extra tydligt i de större storstadsregionerna där arbetsmarknaden är regional snarare än lokal. Samtidigt sker bostadsplaneringen på lokal nivå vilket medför bristande incitament att anta ett större perspektiv.
- Utbudet av byggbar mark i attraktiva områden är allt för begränsat. Det krävs åtgärder för att komma till rätta med denna utbudsbegränsning. Fler tillskapade byggrätter i attraktiva områden skulle sannolikt medföra en ökad bostadsbyggnation och med en ökad tilldelning till en variation av företag kan även konkurrensen i sektorn förbättras. Genom ett ökat utbud av byggbar mark i attraktiva områden bör även markpriserna minska vilket påverkar byggkostnaderna.
- Regelverket är komplicerat och svårtillämpat. Handläggningen är av stor betydelse och rättssäkerheten kan i vissa fall brista eftersom utfallet kan variera mellan enskilda tjänstemän och olika kommuner. Det krävs åtgärder för att förenkla reglerna och öka rättssäkerheten. Exempelvis bör reglernas relevans ifrågasättas för det fall regel tillämpningen leder till att enskilda handläggare kommer fram till olika och varierande slutsatser, i dessa fall bör besluten kunna lämnas till de byggande parterna att avgöra.
- Det industriella byggandet behöver öka för en förbättrad produktivitet utveckling. Regelverket behöver ses över också i detta syfte. Samtidigt behöver byggföretagen öka sina ansträngningar för att införa mer effektiva produktionsprocesser.
- Nuvarande plan- och lovprocess är inte effektiv. Starka och ibland motstridiga lokala och nationella intressen hämmar förutsättningarna för bostadsbyggande vilket slutligen påverkar bostadsmarknaderna i framför allt tillväxtregioner. Därför behöver kommunens och statens

roll ses över i syfte att främja ett effektivare bostadsbyggande där den samlade samhällsnyttan ges en mer framträdande roll.

- Den framtida bostadskonsumentens intresse utgör inte ett särintresse som beaktas i plan- och byggprocessen och omfattas inte heller av medborgarinflytande utöver rösträtt. Det understryker vikten av att det görs en samlad samhällsekonomisk bedömning där den enskilda framtida bostadskonsumentens nytta också vägs in.

Mina slutsatser från Produktivitetskommissions genomgång

Egnahemskommissionären delar dessa slutsatser och vill lyfta fram följande med småhusbyggandet i fokus från Produktivitetskommissionens genomgång av byggmarknaden:

- Kommunernas orimligt låga produktion av byggrätter för småhus är ett grundläggande problem som i sin tur är orsaken till flera andra problem.
- Lagstiftningens utformning i form av strandskydd, Natura 2000, Miljöbalk, miljö kvalitetsnormer, riksintressen, biotopskydd, och bullerregler har skapat en komplex lagstiftning som ofta leder till krav på allt fler utredningar och svåra juridiska avvägningar som byggaktörer, kommuner, länsstyrelser och miljödomstolar ska hantera.
- Det samhällsekonomiska perspektivet är för svagt. Olika allmänna intressen och särintressen har stora möjligheter att påverka processerna medan mekanismerna för att väga samman olika effekter utifrån samhällsekonomiska kostnader och intäkter är svaga eller obefintliga. Kommunerna har egna särintressen som ofta överskuggar uppgiften att maximera det samhällsekonomiska utfallet och uppfylla de bostadspolitiska mål riksdagen lagt fast.
- Småhusbyggandet skulle kunna vara en motor i produktivitet utvecklingen genom goda möjligheter till industriell produktion och transparent konkurrens mellan flera småhusproducenter.

Sammanfattning av kostnadsproblemen

För att tydliggöra de kostnadsproblem som jag sammanfattar här är det viktigt att förstå vilka kostnader som belastar byggandet av ett småhus, och att förstå skillnaden mellan byggkostnader (entreprenadkostnader) och produktionskostnader.

Byggkostnaderna utgörs av material, transporter, maskiner, omkostnader samt lönekostnader och uppgår till cirka hälften av den totala produktionskostnaden för att bygga ett småhus. I produktionskostnaden inkluderas, utöver själva byggkostnaden, även byggherrens kostnader, markförvärv, kommunala avgifter och moms. Det är framför allt i denna andra halva av produktionskostnaderna som jag funnit kostnadsproblem.

När det gäller byggkostnaderna för att uppföra småhus har jag inte funnit tecken på att småhusbyggande skulle ha några särskilda problem utöver de generella svenska som lyfts fram i tidigare undersökningar och som pekar på att Sverige har bland EU:s högsta byggkostnader. Däremot är min bedömning att de totala produktionskostnaderna ökar markant genom kommunernas agerande. Den systematiska underproduktionen av byggrätter och den kroniska bristen på byggbar mark för småhus i områden där en god efterfrågan finns driver kraftigt upp priserna på nyproducerade småhus genom att markkostnaderna blir höga.

Mycket talar också för att planprocessens komplicerade regelverk för byggande av småhus fördyrar byggherrekostnaderna. Liksom för att skillnaderna i hur kommunerna och länsstyrelser tillämpar regelverken utgör ett betydande kostnadsproblem.

Både Produktivitetskommissionens och Långtidsutredningens analyser, som refererats ovan, visar att de indirekta effekterna i form av minskad konkurrens och negativa effekter på marknadens funktionssätt kan vara ett minst lika stort problem för samhället som de direkta kostnadshöjningarna genom stigande tomtpriser och kostnaderna för att hantera planprocesserna och olika tidsfördröjningar. Detta kan särskilt drabba småhusmarknaden, som kännetecknas av många mindre aktörer (företag och hushåll), och ge stora, resursstarka aktörer ett övertag och därmed begränsa branschens produktivitetsutveckling.

När det gäller de kostnader som skapas av höga och kraftigt stigande taxor och avgifter för offentliga monopoltjänster³³ kopplade till att bygga och bo är min bedömning att detta utgör ett allvarligt samhällsproblem som måste adresseras av riksdag och regering. Jag delar i allt väsentligt de analyser som gjorts av Riksrevisionen och Statskontoret på det statliga området och det är uppenbart att samma problem finns – men i mycket större och allvarligare omfattning – på det kommunala området.

Detta påverkar markant möjligheterna att normalisera det svenska småhusbyggandet, då kommunala monopoltaxor är en betydande kostnad för att bygga och bo. Kostnaderna har en nivå och en ökningstakt som inte kan förklaras av relevanta ekonomiska faktorer utan i stor utsträckning beror på att monopolsituationen och utformningen av de ekonomiska incitamenten för monopolisterna minskat drivkrafterna att effektivisera verksamheten. Det finns även skäl att befara att den kommunala anslagsfinansierade verksamheten med påverkan på bostadsmarknaden har en svag produktivitetsutveckling.

När det gäller beskattningsfrågor går det inte att undvika att nämna att det finns en enkel åtgärd som höjer skattesystemets samhällsekonomiska effektivitet, förbättrar möjligheterna till nyproduktion av småhus och som kan finansieras. Avskaffa stämpelskatterna för nyproduktion.

³³ Vissa tjänster (till exempel elnätsavgifter) är i formell mening inte ett offentligt monopol men kan i allt väsentligt analyseras som sådana.

Förslag

Utifrån denna delredovisning så rekommenderar Egnahemskommissionären följande åtgärder.

Taxor och avgifter

- Begränsa – eller om möjligt förbjud – att myndigheter som tillhandahåller en monopoltjänst får bestämma taxorna själva och behålla intäkterna. All sådan verksamhet bör anslagsfinansieras även om avgifter tas in som täcker kostnaderna.
- Inför motsvarande budgeteringsprinciper som finns i staten i kommunal verksamhet. Separera styrning och effektivisering av verksamheter från beslut om taxor.
- Precisera den så kallade självkostnadsprincipen, så att det tydliggörs vad som får räknas med som kostnader och på vilket sätt dessa kostnader ska fastställas.
- Inför ett transparenskrav gentemot medborgarna och de som ska betala taxor och avgifter. Det ska framgå i detalj vilka kostnader som summeras till fakturan. Vad som är direkta kostnader kopplade till ärendet/produkten och vad som är indirekta kostnader och OH-kostnader.
- Staten bör årligen publicera en sammanställning där kommunernas taxor och avgifter för bygg- och boenderelaterade tjänster kan jämföras.
- Inför statligt beslutade schablonmässiga pålägg för indirekta kostnader och OH-kostnader. Gör så att det bara blir tillåtet att ta betalt för de direkta rörliga kostnaderna plus ett schabloniserat påslag.
- Inför ett krav på en effektiviseringsmodell, liknande det statliga produktivitetsavdraget, för alla statliga taxefinansierade verksamheter samt för kommunal budgetering.

- Inför statligt beslutade taxor på sådant som inte har någon kommunal variation, till exempel vissa bygglov.
- Inrätta en effektivitetsrevision under riksdagen för kommunal verksamhet.

Skatter

- Gör en översyn av stämpelskatterna ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Produktions- och byggkostnader

- Varje reform av plan- och byggprocessen bör ske utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.
- Ge uppdrag till Boverket att utreda möjligheterna att införa en incitamentsmodell för att korta ledtiderna i planprocessen.
- Inför en regel i plan- och bygglagen, där planavtal tillämpas, att kostnader för planarbetet inte får tas ut i förskott innan planer vunnit laga kraft.
- Utvärdera rollfördelningen och styrkedjan mellan stat och kommun inom bostadspolitiken.

Regeringskansliet

Växel: 08-405 10 00

www.regeringen.se